Deutscher Bundestag **Drucksache 16/3698**

16. Wahlperiode 30. 11. 2006

Antrag

der Abgeordneten Dr. Ilja Seifert, Klaus Ernst, Dr. Dietmar Bartsch, Karin Binder, Heidrun Bluhm, Eva Bulling-Schröter, Dr. Martina Bunge, Roland Claus, Diana Golze, Lutz Heilmann, Hans-Kurt Hill, Dr. Barbara Höll, Katja Kipping, Katrin Kunert, Michael Leutert, Dr. Gesine Lötzsch, Dorothee Menzner, Elke Reinke, Volker Schneider (Saarbrücken), Frank Spieth, Dr. Kirsten Tackmann, Jörn Wunderlich und der Fraktion DIE LINKE.

Gesetz zum Ausgleich behinderungsbedingter Nachteile vorlegen (Nachteilsausgleichsgesetz – NAG)

Der Bundestag wolle beschließen:

Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf,

I. im Jahr 2007 ein Gesetz zum Ausgleich behinderungsbedingter Nachteile (NAG) vorzulegen, dass dem Ziel

a) der Vereinheitlichung des Behindertenrechts/der gesetzlichen Gleichstellung aller behinderten Menschen untereinander und mit nicht behinderten Menschen,

b) eines bedarfsdeckenden Ausgleichs behinderungsbedingter Nachteile und

c) der Stärkung der selbstbestimmten Teilhabe behinderter Menschen am Gemeinschaftsleben

gerecht wird.

II. Im Gesetz sind als wesentliche Inhalte festzuschreiben:

1. Das Gesetz (NAG) gleicht behinderungsbedingte Nachteile in allen gesellschaftlichen Bereichen für jede Behinderungsart ab einem Grad der Behinderung (GdB) von 50 unter Zugrundelegung einheitlicher Maßstäbe aus.

2. Schwerpunkt der Nachteilsausgleichsleistungen wird personale Assistenz in vielfältigen Erscheinungsformen sein. Dabei richtet sich der Umfang personaler Assistenz am individuellen Bedarf des behinderten Menschen aus. Das neue sog. Persönliche Budget soll durch einmalige und/oder regelmäßige Leistungen erweitert werden können, wenn der behinderte Mensch im Einzelfall plausible Mehrbedarfe hat; insbesondere bei Kindererziehung und Elternassistenz, Kleiderkosten, Reisekosten (auch für Assistentinnen und Assistenten), Reinigungskosten, Wohnraum, Wärme, Heil- und Hilfsmitteln, behinderungsadäquater Größe und Ausstattung von Personenfahrzeugen etc. Um dem Prinzip der Selbstbestimmung Rechnung zu tragen, verfügen die Anspruchsberechtigten dem Leistungszweck entsprechend frei über die Verwendung dieser NAG-Leistungen.

3. Das Finalitätsprinzip ist konsequent umzusetzen, das heißt, es gilt ausschließlich das Prinzip „gleiche Leistungen bei vergleichbaren behinderungsbedingten Erschwernissen“. Gleiche, vergleichbare und/oder ähnliche Leistungen, die zurzeit nach verschiedenen Gesetzen und Verordnungen erbracht werden, werden zusammengezogen und – wo erforderlich – den gegenwärtigen Bedürfnissen und neuen technischen Möglichkeiten angepasst.
4. Die Leistungen können nur zweckgebunden verwendet werden. Bei der Inanspruchnahme von Leistungen im Rahmen des neuen Persönlichen Budgets sind diese an die Person der/des Anspruchsberechtigten gebunden. Sie stehen ihr/ihm unabhängig von ihrer/seiner Wohnform, dem Familienstand und/oder der Arbeitsweise bzw. Ausbildungsform zu. Sollten Veränderungen den Budgetbedarf (Assistenzbedarf in Stunden) verändern, ist die Leistung zum Zeitpunkt des Beginns dieser Veränderung anzupassen.
5. Das Verhältnis zwischen den Anspruchsberechtigten und ihren Assistentinnen und Assistenten bzw. Trägereinrichtungen bleibt vertraglichen Regelungen vorbehalten. Assistentinnen und Assistenten können auch Ehe- oder Lebenspartnerinnen bzw. -partner sein.
6. NAG-Leistungen sind als einkommens- und vermögensunabhängige Ansprüche auszugestalten. NAG-Leistungen sind im Sinne des Steuerrechts kein Einkommen der Anspruchsberechtigten.
7. Die Höhe der konkret zu gewährenden Leistungen soll grundsätzlich nach bundeseinheitlich festgelegten Maßstäben erfolgen. Regionale Abweichungen können nur Tarifunterschiede in der Bezahlung von Assistentinnen bzw. Assistenten und/oder andere – regional übliche – Preisunterschiede ausgleichen. Bei Umzügen innerhalb Deutschlands erfolgt keine Neufeststellung des Leistungsanspruchs. Der Leistungsanspruch soll auch bei Auslandsreisen in angemessenem Umfang bestehen.
8. Leistungen sind über einen Zeitraum von fünf Jahren zu bewilligen. Ein Abweichen von diesen Regelungen ist nur zugunsten der Anspruchsberechtigten zulässig. Sollten sich die Erfordernisse während der Laufzeit zugunsten der/des Anspruchsberechtigten verbessern, so dass geringere Leistungen erforderlich sind, ist diese/dieser verpflichtet, dies unverzüglich anzuzeigen und den neuen Bedarf geltend zu machen.
9. Die Ausführung des NAG wird den Versorgungsämtern übertragen. Ihnen wird auch die mit dem Gesetz in Zusammenhang stehende Mittelverwaltung anvertraut.
10. Da der Übergang vom Kausalitäts- zum Finalitätsprinzip für verschiedene Betroffenengruppen unterschiedliche Auswirkungen haben kann, sind Übergangs- und Bestandsschutzregelungen zu treffen, damit niemand wegen der Einführung dieses Gesetzes schlechter gestellt wird.
11. Die Leistungen werden aus Zahlungsverpflichtungen (von Versicherungen, Berufsgenossenschaften, Schadensverursachern usw.) sowie aus Steuereinnahmen des Bundes finanziert. Dazu werden die bereits jetzt über die verschiedenen Leistungsgesetze und vertraglichen Regelungen vorhandenen Mittel bei den Versorgungsämtern gebündelt.

Berlin, den 28. November 2006

Dr. Gregor Gysi, Oskar Lafontaine und Fraktion

Begründung

Zentrales Anliegen des geforderten Gesetzes (NAG) soll die Ermöglichung und Absicherung der gesellschaftlichen Teilhabe und Persönlichkeitsentfaltung für Menschen mit Behinderung und/oder chronischer Erkrankung sein. Es könnte wesentlich dazu beitragen, die individuellen Fähigkeiten und Neigungen zu erkennen, sie zu entfalten und zur Geltung zu bringen. Teilhabe und Persönlichkeitsentfaltung umfassen alle Lebensbereiche: von der Intimsphäre über Wohnen, Lernen, Arbeiten, Alltagsbewältigung, Kultur, Sport, Urlaub, Freizeitgestaltung bis zu bürgerschaftlichem Engagement, religiöser und/oder politischer Betätigung usw.

Nach wie vor unterliegen die realen Teilhabemöglichkeiten von Menschen mit Behinderung und/oder chronischer und seelischer Erkrankung größeren Erschwernissen als bei anderen Menschen. Das betrifft sowohl die Alltagsbewältigung und Arbeitsplatzsuche als auch die Nutzung von Kultur- und Freizeitaktivitäten. Barrieren in baulicher wie kommunikativer Hinsicht sind trotz des Behindertengleichstellungsgesetzes (BGG) und der Verordnungen zur Barrierefreiheit vielerorts anzutreffen. Dadurch ist auch die Persönlichkeitsentfaltung der Betroffenen beeinträchtigt. Dem muss im Sinne des Artikels 3 des Grundgesetzes (GG) Rechnung getragen werden.

Chancengleichheit und Chancengerechtigkeit können nur hergestellt werden, wenn behinderungsbedingte Nachteile soweit wie nur irgend möglich ausgeglichen werden. Die bestehenden gesetzlichen Regelungen sind dafür unzureichend. Sie setzen in vielen Bereichen auf das ehrenamtliche Engagement der behinderten Menschen sowie ihrer Freunde und Angehörigen. Die dadurch entstehenden finanziellen, körperlichen und seelischen Zusatzbelastungen dieser Personen werden von der Gesellschaft bisher weitgehend ignoriert. Dies wiederum kann bei den Betroffenen Gefühle der Ausgrenzung hervorrufen und das gesellschaftliche Miteinander erschweren oder sogar vollends hemmen.

Schwerpunkt der Nachteilsausgleichsleistungen soll personale Assistenz in vielfältigen Erscheinungsformen sein. Das bereits jetzt in Modellversuchen praktizierte Trägerübergreifende Persönliche Budget soll in überarbeiteter Form und ohne Bedürftigkeitsprüfung – also einkommens- und vermögensunabhängig – zum wichtigsten Instrumentarium der Nachteilsausgleichsleistungen werden. Dabei richtet sich der Umfang personaler Assistenz am individuellen Bedarf des behinderten Menschen aus. (Es handelt sich hierbei nicht um die Einführung eines Grundeinkommens für Menschen mit Behinderungen. Es dient ausschließlich dem Nachteilsausgleich.) Die Zeit, in der Hilfe- und Unterstützung benötigt werden, ist Ausgangspunkt der Bedarfsermittlung. Das neue Persönliche Budget soll durch einmalige und/oder regelmäßige Leistungen erweitert werden können, wenn der behinderte Mensch im Einzelfall plausible Mehrbedarfe hat; insbesondere bei Kindererziehung und Elternassistenz, Kleiderkosten, Reisekosten (auch für Assistentinnen und Assistenten), Reinigungskosten, Wohnraum, Wärme, Heil- und Hilfsmitteln, behinderungsadäquater Größe und Ausstattung von Personenfahrzeugen etc. Um dem Prinzip der Selbstbestimmung Rechnung zu tragen, verfügen die Anspruchsberechtigten dem Leistungszweck entsprechend frei über die Verwendung dieser NAG-Leistungen.

Daneben soll das Gesetz umfassend und bundeseinheitlich die Gewährung von Sachleistungen regeln, welche dem Ausgleich behinderungsbedingter Nachteile dienen.

Mit dem von der Bundesregierung zu erarbeitenden Gesetz soll das Finalitätsprinzip konsequent umgesetzt werden. Leistungen hängen dann unter keinerlei Umständen mehr von der Ursache der Beeinträchtigung ab. Es gilt ausschließlich das Prinzip „gleiche Leistungen bei vergleichbaren behinderungsbedingten

Erschwernissen". Damit regelt das NAG die Ansprüche bundesweit einheitlich. Gleiche, vergleichbare und/oder ähnliche Leistungen, die zurzeit nach verschiedenen Gesetzen und Verordnungen erbracht werden, sollen zusammengezogen und – wo erforderlich – den gegenwärtigen Bedürfnissen und neuen technischen Möglichkeiten angepasst werden.

Davon betroffen sind insbesondere:

- Leistungen der Eingliederungshilfe (Zwölftes und Achtes Buch Sozialgesetzbuch – SGB XII und VIII)
- Leistungen der beruflichen Rehabilitation (SGB IX)
- Leistungen der medizinischen Rehabilitation (SGB V)
- besondere Nachteilsausgleichsansprüche für seh- und hörbehinderte Menschen (SGB XII)
- Leistungen nach dem Bundesversorgungsgesetz (BVG)
- Leistungen nach der Unfallversicherung (SGB VII)
- Leistungen der Beamtenversorgung (Beihilfe)
- Leistungen aus privaten Versicherungen
- Leistungen nach der Pflegeversicherung (SGB XI).

Die angestrebte Rechtsvereinheitlichung und Zentralisierung der Verwaltung soll die Situation der Leistungsberechtigten insgesamt verbessern. Nach dem besonderen Leistungsrecht des BVG und des SGB VII werden Ausgleichsleistungen bereits seit Jahrzehnten einkommens- und vermögensunabhängig erbracht. Menschen mit Behinderung und/oder chronischer und seelischer Erkrankung, die nicht oder nicht eindeutig unter diese Regelungen fallen, sind bisher deutlich schlechter gestellt. Das ist mit dem in Artikel 3 Abs. 1 und Artikel 20 Abs. 3 GG verankerten Gebot der Rechtsetzungsgleichheit unvereinbar. Zudem ruft die bestehende Rechtszersplitterung (kosten-)aufwändige Rechtsstreitigkeiten über Zuständigkeiten hervor, weil jede/jeder Betroffene in den Regelungsbereich des BVG oder des SGB VII kommen will.

Mehrere Verwaltungsorganisationen laufen bisher nebeneinander her oder konkurrieren miteinander. Um ihre Rechte auf Nachteilsausgleich in Anspruch nehmen zu können, müssen behinderte und kranke Menschen häufig mit verschiedenen Verwaltungsbehörden verhandeln. Werden die Leistungen nur für ein Jahr gewährt, beginnt im unglücklichsten Fall die Frage der Zuständigkeit dann von neuem. Das ist nicht nur kostenintensiv, sondern für die Anspruchsberechtigten Zeit und Nerven raubend. Notwendige Hilfen setzen dadurch nicht immer rechtzeitig ein und können ggf. zu erhöhtem Hilfebedarf führen. Daher sieht das Gesetz eine reguläre Überprüfung der Leistungsgewährung bei gleich bleibender Behinderung und/oder chronischer Erkrankung erst nach einem Zeitraum von fünf Jahren vor. Der Reduzierung von Verwaltungskosten und Schaffung von klaren Zuständigkeiten dient auch die Regelung, dass den Versorgungsämtern die Ausführung des Gesetzes einschließlich der Mittelverwaltung ausschließlich übertragen wird.

Gesetzestechnisch bieten sich zwei unterschiedliche Möglichkeiten an: Entweder werden alle bisher über verschiedene Gesetze verstreuten behindertenspezifischen Regelungen außerhalb des SGB IX in das NAG überführt und dort ggf. neu geregelt. Oder das NAG vereinigt sämtliche behindertenspezifischen Regelungen, also auch die des SGB IX, in einem Gesetz. Würde es bei der Bezeichnung SGB IX bleiben, könnten dessen Strukturen beibehalten und durch einen dritten Teil ergänzt werden. In ihm wären dann die geforderten Regelungen zu verankern.

In beiden Fällen würde das NAG zu einem starken Gesetz für Menschen mit Behinderung und/oder chronischer Erkrankung ausgebaut und gleichzeitig das SGB IX gestärkt werden. Die Durchsetzung des Finalitätsprinzips erfordert, dass beispielsweise Schadensersatzansprüche nicht als (regelmäßig zu erbringende) Nachteilsausgleiche im Sinne des Gesetzes geltend gemacht werden können. Deshalb sollen Schadensersatzansprüche wie Schmerzensgeld auch zukünftig gesondert gezahlt werden.

Behinderungsbedingte Nachteilsausgleichsleistungen sollen sich vollständig am individuellen Bedarf ausrichten. Ehrenamtliches Engagement von Freunden und Angehörigen wäre dann nicht mehr zwingend notwendig, gegenseitige Hilfe würde nur auf freiwilliger Basis erbracht. So ist der bedarfsdeckende Ausgleich behinderungsbedingter Nachteile neben dem Verbot und der strengen Ahndung von Diskriminierungen jeder Art ein entscheidender Schritt zu einem neuen Grundansatz des Miteinanders von Menschen mit und ohne Beeinträchtigungen.

Die Leistungen sollen nur zweckgebunden verwendet werden können. Das heißt, sie dienen ausschließlich der Herstellung und dauerhaften Gewährleistung freier Entfaltungs- und gleicher Teilhabemöglichkeiten der jeweiligen anspruchsberechtigten Menschen mit Behinderung und/oder chronischer Erkrankung.

Im Mittelpunkt des Konzepts der Selbstbestimmung soll das Persönliche Budget stehen. Es ermöglicht Menschen mit Behinderung und/oder chronischer Erkrankung, sich die Leistungen einzukaufen, die er/sie für notwendig und sinnvoll erachtet. Hier ist ihnen – wie jedem anderen auch – gelegentlich auch ein Recht auf Irrtum zuzugestehen. Wenn sich diese oder jene eingekaufte Leistung als unsinnig oder wirkungslos herausstellt, kann das korrigiert werden. Neben technischen Hilfen stehen dabei vor allem personelle Hilfen in Gestalt der persönlichen Assistenz im Vordergrund. Hierunter ist die am individuellen Bedarf orientierte Hilfe bei den täglichen Verrichtungen zu verstehen. Sie wird bestimmt durch die Lebensrealität der auf Assistenz angewiesenen Menschen. So besuchen auch Menschen mit einer Behinderung und/oder chronischen Erkrankung die Schule, qualifizieren sich für einen Beruf, ziehen in eine eigene Wohnung, absolvieren eine Ausbildung oder ein Studium an einer Hochschule, sind Arbeitnehmer, Angestellte, Beamte, Kunden, Geschäftspartner, Steuerzahler, Wähler, Eltern, Urlauber usw. Doch in all diesen Lebenssituationen kann es immer wieder vorkommen, dass diese Menschen sehr verschiedenartige Verrichtungen aufgrund ihrer Beeinträchtigungen nicht selbst ausführen können. Gerade deshalb ist eine kontinuierliche Arbeitstätigkeit von Assistenzpersonen erforderlich, welche auf die situationsbedingten Bedürfnisse flexibel reagieren können. Die Form des „Arbeitgebermodells“ kann daher eine geeignete Art der Umsetzung sein. Die Aufsplittung in Einzelleistungen wäre in diesem Zusammenhang schon allein deshalb nicht sinnvoll, weil nicht planbare pflegerische Leistungen im großen Umfang parallel zu anderen Leistungen anfallen. Die Kontinuität der der Arbeitstätigkeit von Assistenzpersonen soll das Gesetz u. a. durch die Regelung stärken, dass im Falle eines Umzugs des Anspruchsberechtigten bei Mitnahme von Assistenzpersonen auf Antrag bis zu zwölf Monate lang die höhere Leistung des ehemaligen Wohnorts gezahlt werden kann.

Zudem wird die persönliche Assistenz ortsunabhängig und zeitlich ungebunden gesichert. Sie kann überall in Anspruch genommen werden, also auch in Regionen, in denen kein ambulanter Dienst oder eine Sozialstation existiert. Gerade um diese Flexibilität der Inanspruchnahme von Assistenzleistungen sowohl in örtlicher als auch in zeitlicher Hinsicht abzusichern, soll das Gesetz auf konkrete Regelungen hinsichtlich des Verhältnisses zwischen den Anspruchsberechtigten und deren Assistenten verzichten. Gleiches gilt für Trägereinrichtungen, soweit sich Anspruchsberechtigte für diese Unterstützungsform entscheiden.

Der Vorrang persönlicher Assistenz wird auf längere Sicht in vielen Fällen auch kostengünstiger sein, als wenn die Hilfe durch professionelle Dienste und Trägereinrichtungen durchgeführt würde. Denn die Organisation der pflegenden Assistenz wird vollständig den Anspruchsberechtigten bzw. ihren Betreuern übertragen. Eingespart werden daher Kosten der Verwaltungsorganisation – insbesondere die bei einem ambulanten Dienst bzw. einer Trägereinrichtung anfallenden Kosten für Geschäftsmiete, Telefongebühren, Teambesprechungen, Fahrzeiten, Arbeitszeitausgleich etc.

Persönliche Assistenz kann sich zu einem eigenständigen Berufsbild entwickeln. Schon jetzt gibt es Schulungen, welche auf die Tätigkeit als Alltagsassistentin bzw. Alltagsassistent vorbereiten. In ihnen werden neben pflegerischen Inhalten auch psychosoziale Komponenten (Nähe- und Distanzbeziehung) sowie praktische Tätigkeiten (Heben, Tragen, Rollstuhltraining etc.) gelehrt. Dieser Ansatz sollte ausgebaut und konzeptionell weiterentwickelt werden. Das Gesetz bietet die Chance, den Umbau zu einer – durchaus personalintensiv angelegten – Dienstleistungsgesellschaft voranzubringen. So ist auch in diesem Zusammenhang der Begriff „Paradigmenwechsel“ zutreffend. Denn im Hinblick auf die demographische Entwicklung wird der Einsatz qualifizierter Assistentinnen und Assistenten stark an Bedeutung gewinnen. Wie der sog. Fünfte Altenbericht der Bundesregierung bestätigt, müssen zur Bewältigung der gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Zukunft die Potenziale älterer Menschen, zu denen zunehmend behinderte Menschen gehören, genutzt werden. Das setzt voraus, dass deren autonome Lebensform (ggf. mit Hilfe von Assistentinnen bzw. Assistenten) so lange wie möglich erhalten bleibt.

Die Europäische Kommission stellte in wissenschaftlichen Untersuchungen längst fest, dass die Einbeziehung von Menschen mit Behinderung einen wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Mehrwert hat und fordert, die aktive Mitwirkung der Betroffenen als grundlegendes Prinzip in den Mitgliedstaaten zu etablieren. Hierzu gibt es zahlreiche Erklärungen und Richtlinien wie etwa die Standard Rules der Vereinten Nationen oder Artikel 13 des EG-Vertrags (Amsterdamer Fassung). Noch 2006 ist mit einer UN-Menschenrechtskonvention zugunsten von Menschen mit Behinderung zu rechnen. Der menschenrechtsorientierte Ansatz muss auch für Menschen mit Behinderung gelten und ihnen die gleichen Grundrechte sowie den Zugang dazu einräumen wie ihren Mitmenschen. Diese Prinzipien werden von der Europäischen Kommission im Jahr 2007, dem Europäischen Jahr der Chancengleichheit für alle, erneut thematisiert werden. Da die Bundesrepublik Deutschland im ersten Halbjahr 2007 die EU-Ratspräsidentschaft inne hat, stünde es ihr gut zu Gesicht, eine diesbezügliche innerstaatliche Regelung einzuführen. Gleichzeitig würde sie damit den Empfehlungen des Ministerkomitees des Europarates gerecht, das am 7. April 2006 den „Aktionsplan zur Förderung der Rechte und der uneingeschränkten Teilnahme von Menschen mit Behinderungen an der Gesellschaft: Verbesserung der Lebensqualität von Menschen mit Behinderungen in Europa 2006–2015“ verabschiedete.

Auch Forschungsarbeiten an deutschen Universitäten sowie konzeptionelle Vorarbeiten Betroffener und ihrer Selbsthilfeorganisationen belegen die Notwendigkeit, überkommene Fürsorgemaßnahmen zugunsten moderner Selbstverwirklichungsinstrumente weiterzuentwickeln. Dies entspricht dem heutigen Stand des gesellschaftlichen Miteinanders, der gesamtgesellschaftlichen Produktivität sowie der ethischen Grundsätze der Aufklärung bzw. der religiös begründeten Nächstenliebe. Die defizitorientierte Sichtweise ist von einem ressourcenorientierten Ansatz abzulösen. Dazu gehört außerdem eine konsequente Ächtung und Ahndung von Diskriminierungen jeder Art. Der entscheidende Schritt zu einem neuen Grundansatz des Miteinanders von Menschen mit und ohne Beeinträchtigungen ist der bedarfsdeckende Ausgleich behinderungsbedingter Nachteile.

Gesamtherstellung: H. Heenemann GmbH & Co., Buch- und Offsetdruckerei, Bessemerstraße 83–91, 12103 Berlin
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Amsterdamer Str. 192, 50735 Köln, Telefon (02 21) 97 66 83 40, Telefax (02 21) 97 66 83 44
ISSN 0722-8333